

Il legislatore tentennante sul servizio di noleggio con conducente: l'incertezza ricostruttiva fra reviviscenza e assenza di una disciplina positiva*

Nicola Canzian

Abstract

L'articolo riguarda i problemi interpretativi relativi all'individuazione della disciplina legislativa attualmente applicabile ai servizi di trasporto pubblico. Tale disciplina è stata in parte modificata nel 2009, prevedendo un ampliamento degli obblighi a carico dell'attività di noleggio con conducente. Le modifiche sono state quasi subito sospese e il termine della sospensione è stato continuamente rinviato, generando una situazione di precarietà e incertezza; la sospensione di efficacia non è infatti testualmente riferita alle disposizioni vigenti, ma alla disposizione che ha introdotto le modifiche. Alcuni giudici hanno così stabilito che durante il periodo di sospensione debba ritenersi nuovamente applicabile la disciplina previgente, soluzione in base alla quale i servizi offerti da Uber dovrebbero essere inibiti in quanto non conformi a tali pre-scizioni; altri giudici hanno invece ritenuto che al momento non sia applicabile né la disciplina anteriore, ormai abrogata, né quella formalmente vigente, in quanto sospesa, e pertanto Uber potrebbe continuare a operare in Italia. La valutazione di questa complessa questione intertemporale offre l'occasione per una riflessione sulla possibilità di reviviscenza di norme abrogate a seguito di vicende che riguardano la disposizione "modificatrice".

The paper explores the difficulties in interpreting Italian law on public transport services. This law was partially amended in 2009 to widen the requirements on vehicle hire with driver services. Those amendments have been suspended soon after, and since then the end of suspension has been repeatedly postponed. Since the suspension is referred to the amending provision, some Courts declared temporary reviving the repealed law, while other Courts declared the absence of any specific rule; on that basis, Uber services in Italy could be banned or not. In the light of this matter, the paper focuses on the possible revival of the repealed law due to the suspension of the amending provision.

Keywords: Uber, sharing economy, trasporto pubblico, efficacia temporale, legge 21/1992

Sommario

1. Premessa. - 2. Cenni sulla questione della reviviscenza di norme abrogate. - 3. Le vicende della disposizione modificatrice della Legge quadro del 1992: aspettando Godot? - 4. Le ultime pronunce sul caso *Uber*: la permanenza di esiti ricostruttivi difformi.

1. Premessa

La disciplina dei servizi offerti tramite la piattaforma di Uber è quella prevista per il settore dei trasporti dagli stati membri dell'Unione, come ha di recente stabilito la Corte di giustizia¹. L'interprete che volesse individuare quali siano nell'ordinamento italiano le disposizioni vigenti che regolano il servizio di trasporto pubblico incontrerebbe tuttavia alcune difficoltà.

La l. 15 gennaio 1992, n. 21 ("Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea") è stata novellata in più parti nel 2009 proprio al fine di precisare e ampliare gli obblighi a carico dell'attività di noleggio con conducente – a cui è riferibile anche il servizio offerto da Uber; l'efficacia della disposizione che ha stabilito queste modifiche è stata però sospesa poco tempo dopo la sua entrata in vigore e tale sospensione è stata da ultimo prorogata sino al 31 dicembre 2018.

La scelta del legislatore di sospendere l'efficacia di una disposizione modificatrice ha posto un particolare problema ricostruttivo: durante il lungo periodo di sospensione, che si protrae da più di sette anni e non è ancora concluso, deve considerarsi vigente il testo della Legge quadro nella sua formulazione originaria, oppure le disposizioni modificate nel 2009 devono essere esse stesse considerate sospese, determinando così una temporanea assenza di disciplina positiva? In altri termini, ci si può chiedere se la sospensione dell'efficacia della disposizione modificatrice determini o meno la c.d. "reviviscenza" delle disposizioni oggetto di modifica nella loro formulazione anteriore. La questione ha rilevanti effetti pratici, poiché la sua risoluzione determina se al momento deve o meno considerarsi applicabile una consistente parte della disciplina del servizio di noleggio con conducente – ad esempio, con riferimento alla sussistenza dell'obbligo di stazionamento dei relativi mezzi presso la rimessa. In ogni caso, suscita forti perplessità la scelta del legislatore di sospendere per più di otto anni una riforma appena entrata in vigore, soprattutto in un settore che, al contrario, necessiterebbe di un adeguato, univoco e tempestivo intervento normativo, come rilevato anche in un recente monito della Corte costituzionale².

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio a "doppio cieco".

¹ CGUE, C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi v. Uber Systems Spain SL* (2017).

² Cfr. C. Cost., 15 dicembre 2016, n. 265, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 2306: «Nel contesto di un dibattito così animato, relativo a fenomeni la cui diffusione è grandemente agevolata dalle nuove tecnologie, è comprensibile che, soprattutto dalle aree metropolitane più direttamente interessate, si levi la domanda di un inquadramento giuridico univoco e aggiornato. È dunque auspicabile che il legislatore competente si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione»

2. Cenni sulla questione della reviviscenza di norme abrogate

Prima di analizzare l'evoluzione della normativa sull'attività di noleggio con conducente, può essere utile richiamare sinteticamente gli orientamenti principali in tema di ripristino di norme abrogate; dottrina e giurisprudenza, infatti, si sono a lungo interrogate sul fenomeno della reviviscenza, senza tuttavia delineare un quadro pienamente condiviso³.

Tutte le riflessioni sul punto dipendono dalla ricostruzione del fenomeno abrogativo. Un primo orientamento fonda l'abrogazione sulla c.d. "clausola risolutiva implicita", secondo cui la limitazione di efficacia di una norma discende da una condizione immanente alla stessa, che si verifica qualora entri in vigore un'altra norma con essa inconciliabile. Questa impostazione implica nel modo più netto l'autonomia delle vicende della norma abrogata da quelle che possono investire la norma abrogatrice e, così, nega la possibilità della reviviscenza⁴; anche se autorevolmente sostenuta, tale ricostruzione non è però fatta propria dalla parte maggioritaria della dottrina.

Secondo un diverso orientamento, l'abrogazione è un fenomeno "permanente e continuo"⁵. La limitazione dell'efficacia della norma abrogata non è, in questa prospettiva, un evento che si verifica in un certo istante, ma una condizione che accompagna tale norma dal momento in cui entra in vigore la disciplina abrogatrice e solo finché quest'ultima sussiste: è la permanenza nel tempo di una data disciplina che continua a limitare l'efficacia delle eventuali discipline poste sullo stesso oggetto in tempi precedenti, come in un rapporto di forze per cui la norma più recente "blocca" dal punto di vista cronologico quelle più antiche, impedendo a esse di esplicare efficacia per i rapporti sorti successivamente al verificarsi di tale circostanza limitatrice. Si tratta dell'approccio certamente più favorevole alla reviviscenza, ma che non sembra trovare sufficiente consenso.

La parte maggioritaria della dottrina, infatti, ritiene che l'abrogazione sia un "atto istantaneo con effetti permanenti": entrando in vigore, un atto normativo pone una certa disciplina con effetto permanente nel tempo e, contestualmente, determina in modo istantaneo l'abrogazione delle norme previgenti che siano in contrasto con tale disci-

³ Per una ricostruzione complessiva delle questioni relative alla reviviscenza di norme abrogate v. A. Celotto, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, 1998; M. Mezzanotte, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2006, 685 ss.; P. Colasante, *La reviviscenza della norma abrogata*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2, 2010, 389 ss.; A. Gigliotti, *Brevi note in tema di reviviscenza degli atti normativi*, in *Nomos*, 1, 2012; F. Petrini, *La reviviscenza di norme abrogate*, *in*: V. Marcenò, *La legge abrogata. Esistenza, validità, efficacia*, Torino, 2013, spec. 42 ss.; P. Vipiana, *La "legislazione negativa"*, Torino, 2017, 78 ss.; volendo, anche N. Canzian, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, Torino, 2017, spec. 61 ss.

⁴ F. Modugno, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, I, Padova, 1972, 647 ss.; Id., *Abrogazione*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, 1988, 4.

⁵ La tesi fu proposta per la prima volta in F. Sorrentino, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, 3 ss.; a tale orientamento hanno aderito anche P. Colasante, *La reviviscenza della norma abrogata*, cit., 389 ss.; F. Politi, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, Padova, 1997, 374; A. Franco, *La reviviscenza di norme abrogate*, Torino, 1988, 90 ss.

plina⁶.

L'abrogazione è pertanto generalmente intesa come un fenomeno puntuale, non come una relazione costante fra norma abrogata e norma abrogatrice: non sarebbe quindi corretto ricostruire il fenomeno quale una sorta di "stratificazione", come se la norma abrogatrice si sovrapponesse a quella abrogata, di modo che se si rimuovesse la prima si assisterebbe alla "riemersione" della seconda. Tali presupposti rendono chiaro come mai sia diffusa l'opinione contraria alla reviviscenza⁷.

Il rigore di questa impostazione è tuttavia attenuato da almeno un'eccezione, ovvero l'ipotesi che si potrebbe definire di doppia mera abrogazione espressa⁸.

In una esemplificazione elementare, si può ipotizzare il caso di una disposizione *C* che si limita a disporre la mera abrogazione della disposizione *B*, la quale a sua volta aveva disposto la mera abrogazione della disciplina *A*.

L'unico modo per conferire un senso all'entrata in vigore di *C* è ritenere che essa determini il ripristino della disciplina *A*. La mera abrogazione di *B*, infatti, non può avere un senso compiuto in sé, poiché *B* ha già disposto in via definitiva il suo unico effetto, determinando a suo tempo l'abrogazione di *A*. Adottando un argomento logico, secondo cui la negazione di una negazione di una volontà si sostanzia nel ripristino di tale volontà⁹, l'interprete può dunque riconoscere nella sequenza della doppia mera abrogazione espressa una implicita intenzione ripristinatoria.

La dottrina ritiene così che mediante l'abrogazione della norma meramente abrogatrice il legislatore «assume, *per relationem*, il contenuto normativo della norma legale

⁶ È questa la nota e autorevole ricostruzione di V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, 1, Padova, 1993, 215-219; cfr. anche M. Patrono, *Legge (vicende della)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1973, 923.

⁷ Cfr., fra i tanti, M.S. Giannini, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, in R. Università degli Studi di Perugia. *Annali della facoltà di Giurisprudenza*, Padova, 1942, 29-30; G. Guarino, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951, 358; A.M. Sandulli, *Legge, forza di legge, valore di legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, 272; C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Torino, 1985, 157; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, IX ed., Padova, 1976, 856 (con riferimento all'abrogazione disposta da referendum abrogativo, ma il ragionamento proposto ha carattere generale); A. Giuliani, *Le disposizioni sulla legge in generale. Gli articoli da 1 a 15*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Pietro Rescigno, I, *Premesse e disposizioni preliminari*, II ed., Torino, 1999, 462; S. Stammati, *Considerazioni schematiche sulla possibilità giuridica di far "rinvivere" le leggi elettorali (277 e 276) del 1993 e sulle ragioni costituzionali che potrebbero giustificare tale "reviviscenza"*, in *ASTRID, Rassegna*, 52, 2007, 5. In giurisprudenza, per tutti, v. Cass. civ., sez. I, 24 giugno 1989, n. 3093.

⁸ In dottrina tale caso è stato identificato con l'espressione "doppia abrogazione espressa": così S. Stammati, *Considerazioni schematiche*, cit., 2. Si ritiene preferibile precisare che si tratta di "mera" abrogazione, perché l'abrogazione espressa può astrattamente accompagnarsi all'adozione di una nuova disciplina sostitutiva, mentre la mera abrogazione espressa indica senza alcun dubbio che l'intervento normativo si limita alla sola abrogazione di norme previgenti.

⁹ Cfr. S. Stammati, *Considerazioni schematiche*, cit., 2.

precedentemente abrogata»¹⁰. Tale ricostruzione non contraddice le premesse sulla definitività dell'effetto abrogativo: se si ammette la reviviscenza soltanto in ragione di una supposta volontà obiettiva del legislatore, essa può essere considerata quale una peculiare modalità di novazione della fonte, in cui il rinvio alla norma originariamente abrogata non è testuale, ma parimenti risulta in modo inequivocabile dal collegamento fra le diverse disposizioni abrogatrici¹¹.

Si tende invece a escludere che la reviviscenza possa verificarsi qualora *B* non si sia limitata alla sola abrogazione di *A*, ma abbia altresì posto una nuova disciplina positiva: in casi come questo, infatti, il significato dell'abrogazione di *B* può certamente esaurirsi nella volontà di caducare la disciplina positiva da questa espressa e sarebbe dunque arbitraria l'attribuzione da parte dell'interprete di una volontà ripristinatoria di *A*¹².

L'orientamento prevalente, che è certamente condivisibile nelle linee di fondo, sconta però un'impostazione che sembra in parte trascurare le modalità effettivamente adottate nella produzione legislativa: nei fenomeni successivi posti alla base delle riflessioni sulla reviviscenza, infatti, non si tiene normalmente conto della tecnica della novellazione, a cui pure il legislatore fa frequentissimo ricorso. L'interprete può infatti chiedersi quale sia la conseguenza dell'abrogazione – o della sospensione di efficacia – di disposizioni che hanno modificato il testo di altre, senza tuttavia trovare una risposta precisa nelle conclusioni a cui sono finora giunte dottrina e giurisprudenza.

Tale questione, infatti, è stata affrontata in anni relativamente recenti, soprattutto in relazione all'ipotesi di referendum abrogativi finalizzati a ripristinare i sistemi elettorali per le Camere del 1993 mediante l'abrogazione della novella del 2005 (che aveva introdotto la nuova disciplina intervenendo sui testi previgenti con sostituzioni e aggiunte di articoli)¹³. Parte della dottrina aveva sottolineato come «l'unico senso dell'abrogazione di una previsione normativa che dice che qualcosa è sostituito sarebbe che quel

¹⁰ Così S. Pugliatti, *Abrogazione (Teoria generale e abrogazione degli atti normativi)*, in *Enciclopedia del diritto*, I, Milano, 1959, 153. In senso conforme v., *ex pluribus*, P. Carnevale, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in R. Bin-G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, 4-5; G. Zagrebelsky, *Manuale di Diritto Costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1988, rist. 1992, 43; D. Donati, *Abrogazione della legge*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da L. Rossi e S. Romano, 1914, ora in Id., *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966, 163-164; M. Mezzanotte, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., 688 ss.; G. Giacobbe, *Reviviscenza e quiescenza*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1989, 196; A. D'Aloia-L. Cappuccio, *Art. 15. Abrogazione delle leggi*, in *Commentario al Codice civile*, a cura di Paolo Cendon, *Art. 1-142*, Milano, 2009, 275.

¹¹ Si può parlare, in tale ipotesi, di «una forma ellittica di produzione normativa mediante rinvio, a cui la nuova legge farebbe ricorso richiamando *ex nunc* le disposizioni di quella abrogata»: così F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Padova, 2015, 52.

¹² Cfr. P. Carnevale, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio?*, cit., 7; G. Zagrebelsky, *Manuale di Diritto Costituzionale*, cit., 43.

¹³ Su tale vicenda v. i contributi in R. Bin-G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi*, cit., e in A. Morrone (a cura di), *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del "Mattarellum"*, Bologna, 2012, nonché G.U. Rescigno, *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, in *Diritto pubblico*, 3, 2011, 713 ss.; G. Barcellona, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*, Milano, 2016.

qualcosa deve intendersi come non più sostituito»¹⁴; altra parte aveva però contestato tale conclusione, sostenendo che non sarebbe stato univoco il senso da attribuire alla mera abrogazione delle disposizioni “modificatrici”¹⁵.

La Corte costituzionale ha giudicato inammissibili i quesiti richiamando sia la stabilità del fenomeno abrogativo, sia soprattutto il divieto di formulare richieste referendarie surrettiziamente propositive¹⁶.

Nell'affrontare la questione, la Corte ha anche proposto una ricostruzione generale del fenomeno della reviviscenza, recependo l'orientamento consolidato secondo cui l'unica finalità di norme dirette a espungere disposizioni meramente abrogatrici «consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo»¹⁷.

Le ipotesi di reviviscenza puntualmente elencate dalla Corte costituzionale, però, non sembrano essere proposte come tassative, per quanto tutta la motivazione della pronuncia insista sull'eccezionalità del fenomeno e non spinga gli interpreti a estenderne il perimetro. La questione dell'abrogazione delle disposizioni modificatrici ad opera del legislatore rappresentativo resta così aperta, ed è proprio questo il profilo problematico che riguarda le vicende della Legge quadro del 1992.

3. Le vicende della disposizione modificatrice della Legge quadro del 1992: aspettando Godot?

La disciplina del servizio di noleggio con conducente prevista dalla Legge quadro del 1992 è stata novellata in più parti nel 2009.

Più precisamente, il 1 marzo 2009 è entrato in vigore l'art. 29, c. 1-*quater* del d.l. 30

¹⁴ Così M. Luciani, *Intervento*, in *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Seminario di ASTRID dell'11 giugno 2007, in www.astrid-online.it. Cfr. anche, fra gli altri, A. Pizzorusso, *La riforma elettorale, la Costituzione e i referendum possibili*, in *Astrid*, 50, 2007, 13; A. Giorgis, *Intervento*, in AA.VV., *I referendum elettorali*, Firenze, 2007, 120-121; A. Celotto, *Intervento*, *ivi*, 73-75 (secondo il quale l'abrogazione di una disposizione sostitutiva comporterebbe non tanto la reviviscenza, quanto la riespansione delle disposizioni originarie. Il ragionamento muove comunque dalla premessa che non avrebbe senso un esito diverso); R. Guastini, *Senza argomenti. La Corte sulla reviviscenza (e dintorni)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, 114-115; A. Anzon, *La “reviviscenza” non è sufficiente a garantire l'ammissibilità dei quesiti referendari sulla legge Calderoli*, in R. Bin-G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi (a cura di), *Nel “limbo” delle leggi*, cit., 36; M. Armanno, *La “chiarezza” dei quesiti referendari in materia elettorale. Brevi riflessioni a proposito di un limite di ammissibilità d'incerta definizione*, *ivi*, 37 ss.; A. Barbera, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, *ivi*, 45; S. Bartole, *Intervento*, *ivi*, 50.

¹⁵ Cfr. P. Carnevale, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio?*, cit., 8; R. Basile, *Note sulla reviviscenza delle leggi elettorali abrogate: un altro tassello dello statuto peculiare delle leggi elettorali?*, in R. Bin-G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi (a cura di), *Nel “limbo” delle leggi*, cit., 53; A. Pajno, *Intervento*, in AA.VV., *I referendum elettorali*, cit., 107-108.

¹⁶ C. Cost., 24 gennaio 2012, n. 13, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, 85 ss., con note di R. Guastini, *Senza argomenti. La Corte sulla reviviscenza (e dintorni)*; A. D'atena, *Abrogazione referendaria ed effetto ripristinatorio*; A. Morrone, *Abrogazione e “reviviscenza” nella motivazione della sent. n. 13 del 2012 della Corte costituzionale*.

¹⁷ C. Cost., 24 gennaio 2012, n. 13, cit.; per una conferma di questa giurisprudenza v. C. Cost., 15 gennaio 2014, n. 4 in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 86 ss. (spec. 90).

dicembre 2008, n. 207¹⁸: la disposizione ha introdotto vincoli ulteriori a carico del servizio di noleggio con conducente, stabilendo – ad esempio – che la sede del vettore e della rimessa debbano essere situate nel territorio del Comune che ha rilasciato l’autorizzazione, nonché imponendo l’obbligo di sosta esclusivamente nella rimessa stessa, nella quale deve avere inizio e termine ogni servizio di noleggio¹⁹.

L’art. 29, c. 1-*quater* è una disposizione che può essere definita modificatrice, in quanto per l’appunto modifica il testo di un atto normativo previgente. Disposizioni di questo tipo determinano un duplice effetto: esse introducono una nuova disciplina e, al contempo, abrogano quella che vanno a sostituire²⁰. La peculiarità di tale tecnica è che le disposizioni modificatrici, pur ponendo una nuova regolamentazione, non determinano alcun «cambiamento della imputazione formale della disciplina modificata»²¹: in questo modo si abroga un testo normativo precedente e si introduce al suo posto, nella stessa “sede”, un nuovo testo.

La disposizione modificatrice del 2009 è stata oggetto di numerosi interventi successivi, che possono essere distinti in tre fasi: *i*) la sua sospensione di efficacia; *ii*) la previsione di un termine (continuamente posticipato) per l’adozione di norme attuative di rango secondario; *iii*) infine, la specificazione che, nelle more dell’adozione di tali norme attuative, deve intendersi contestualmente prorogata anche la sospensione di efficacia della disposizione modificatrice.

In un primo momento, a partire dal 12 aprile 2009 è stata disposta la sospensione di efficacia dell’art. 29, c. 1-*quater*, al fine di consentire una ridefinizione complessiva della disciplina del trasporto non di linea²²; non si è trattato di una posticipazione dell’entrata in vigore della novella (evento già verificatosi poco più di un mese prima), ma formalmente della sua sospensione, il cui termine è stato poi più volte prorogato fino

¹⁸ Tale comma è stato inserito in sede di conversione dalla l. 27 febbraio 2009, n. 14.

¹⁹ L’art. 29, c. 1-*quater*, del d.l. 207/2008 dispone la sostituzione integrale dell’art. 3, dell’art. 8, c. 3, e dell’art. 11, c. 3 e 4, della legge quadro del 1992, nonché l’introduzione degli art. 5-*bis* e 11-*bis*.

²⁰ V. G. Sator, *Riferimenti normativi e dinamica dei testi normativi*, in P. Caretti (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, 1996, 260; A. Pajno, *Intervento*, cit., 107; F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 48. Proprio con riferimento alla vicenda in commento, v. Trib. Roma, sez. IX, ord. 26 maggio 2017 (su cui si tornerà *infra*), secondo cui «sotto il profilo concettuale, l’art. 29, comma 1-*quater*, d.l. n. 207/08, prevedendo la sostituzione integrale di commi e articoli di legge preesistenti, implica il duplice effetto dell’abrogazione di tali disposizioni normative [...], e, al tempo stesso, dell’introduzione nell’ordinamento giuridico di nuove disposizioni, inserite in luogo di quelle soppresse e nella medesima sede originariamente destinata a queste ultime».

²¹ In questi termini definisce l’abrogazione per integrale sostituzione P. Carnevale, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in G. Cocco (a cura di), *L’economia e la legge*, Milano, 2006, 125.

²² La sospensione di efficacia è stata disposta dall’art. 7-*bis* del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni dalla l. 9 aprile 2009, n. 33, che nella sua formulazione originaria così recitava: «nelle more della ridefinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea, da effettuare nel rispetto delle competenze attribuite dal quadro costituzionale e ordinamentale alle regioni e agli enti locali, l’efficacia dell’articolo 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, è sospesa fino al 30 giugno 2009».

a scadere il 31 marzo 2010²³.

Il legislatore non scelse di disporre la sospensione di efficacia delle disposizioni modificate nel 2009 indicandole nella loro sede formale, cioè nel testo “consolidato” della Legge quadro; la sospensione, in altre parole, riguardava il “mezzo” attraverso cui le modifiche erano state effettuate e non il “risultato”, ovvero le disposizioni modificate²⁴. Se la sospensione fosse stata riferita direttamente agli articoli della Legge quadro, non avrebbe senso interrogarsi sull'ipotetico ripristino delle disposizioni nella loro formulazione precedente, poiché l'intervento normativo si sarebbe potuto intendere, senza particolari problemi o dubbi, quale esclusiva volontà di sospendere quelle disposizioni senza ulteriori effetti.

Il Parlamento decise invece di sospendere l'efficacia della disposizione modificatrice stessa, non chiarendo quali fossero le conseguenze concrete sul testo della Legge quadro, cioè non specificando se durante tale sospensione dovessero o meno ritenersi applicabili le disposizioni oggetto di modifica nel loro testo originario.

Le successive vicende hanno ulteriormente complicato la ricostruzione dell'assetto normativo.

Il 31 marzo 2010 è spirato il termine della sospensione di efficacia. Pochi giorni prima era però entrato in vigore un decreto legge che stabiliva – sempre ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina in materia di trasporto pubblico non di linea – che entro sessanta giorni dall'entrata in vigore dello stesso decreto legge sarebbero state adottate, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, disposizioni attuative della disciplina legislativa della Legge quadro²⁵. Anche questo termine è stato prorogato numerose volte e da ultimo è stato rinviato al 31 dicembre 2018²⁶.

Successivamente al 31 marzo 2010 si è così creata una situazione di ulteriore incertezza. Nell'attesa delle disposizioni attuative, è sorto il dubbio se la disciplina legislativa

²³ L'art. 23, c. 2, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102 ha prorogato il termine fino al 31 dicembre 2009; l'art. 5, c. 3, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2010, n. 25 ha prorogato ulteriormente il termine fino al 31 marzo 2010.

²⁴ L'art. 7-*bis* del d.l. n. 5 del 2009, infatti, dispose la sospensione di efficacia dell'art. 29, c. 1-*quater* del d.l. n. 207 del 2008 e non, invece, delle disposizioni modificate e di quelle aggiunte della l. n. 21 del 1992.

²⁵ Si tratta dell'art. 2, c. 3, del d.l. 25 marzo 2010, il quale nel testo originario stabiliva quanto segue: «ai fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21, secondo quanto previsto dall'art. 7-*bis*, c. 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate, entro e non oltre il termine di sessanta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto, urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia».

²⁶ La proroga è stata da ultimo disposta dall'art. 7, c. 5, del d.l. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito dalla l. 25 febbraio 2016, n. 21 (che ha posticipato il termine al 31 dicembre 2016); dall'art. 9, c. 3, del d.l. 20 dicembre 2016, n. 244, convertito dalla l. 27 febbraio 2017, n. 19 (che ha posticipato il termine al 31 dicembre 2017); infine, dall'art. 1, c. 1136, lett. *b*) della Legge di bilancio 2018 (l. 7 dicembre 2017, n. 205), che ha posticipato il termine al 31 dicembre 2018.

come novellata nel 2009 dovesse ritenersi ancora sospesa e, in caso di risposta affermativa, se nelle more dovesse quindi considerarsi ristabilito in via provvisoria il testo originario della Legge quadro.

Fino al febbraio 2017, le proroghe disposte non stabilivano altro se non la posticipazione del termine per l'adozione del decreto ministeriale. In tale contesto, alcuni giudici hanno ritenuto che le disposizioni introdotte nel 2009 fossero ormai vigenti nonostante non fossero state emanate le "urgenti disposizioni attuative" – della cui dichiarata urgenza, vista la continua posticipazione del termine per l'adozione, è lecito dubitare. Si è ritenuto, infatti, che la previsione di norme attuative adottate con decreto ministeriale non implicasse, neppure indirettamente, un effetto sull'efficacia della disposizione modificatrice del 2009: mentre le disposizioni che, nel corso del 2009, avevano stabilito la proroga si riferivano esclusivamente all'art. 29, c. 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008, le disposizioni che avevano previsto la proroga a partire dal 2010 si riferivano soltanto alle norme attuative, senza indicare che l'efficacia delle modificazioni legislative fosse subordinata alla loro adozione²⁷.

Altri giudici hanno però ritenuto che, al contrario, le modifiche alla legge quadro del 1992 non dovessero considerarsi ancora vigenti in assenza delle norme di attuazione²⁸; questo orientamento sembra però trascurare la circostanza che le modifiche fossero già entrate in vigore – benché per un breve periodo – fra il 29 febbraio e l'11 aprile del 2009 e che dunque non dovessero nuovamente entrare in vigore, ma più semplicemente riprendere a esplicare la loro efficacia.

Il legislatore ha infine tentato di chiarire la questione in occasione della penultima proroga del termine per adottare le norme attuative. L'art. 9, c. 3, del d.l. 20 dicembre 2016, n. 244 si limitava, nella sua formulazione iniziale, a posticipare tale termine al 31 dicembre 2017. In sede di conversione in legge è stato aggiunto il seguente inciso: «conseguentemente, la sospensione dell'efficacia disposta dall'articolo 7-*bis*, c. 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, si intende prorogata fino al 31 dicembre 2017»²⁹. Identica formulazione

²⁷ «Mentre con il d.l. n. 5 del 2009, art. 7-*bis* veniva disposta la sospensione dell'efficacia del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, art. 29, comma 1-*quater*, con il d.l. n. 40 del 2010, art. 2, comma 3, non viene presa in considerazione la detta efficacia, ma viene posto unicamente un nuovo termine per l'adozione di un decreto ministeriale volto a impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia, senza alcuna rinnovata sospensione della efficacia delle disposizioni di cui al d.l. n. 207 del 2008. Né potrebbe ritenersi che il mero rinvio ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ancorché previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, possa avere l'effetto di impedire l'efficacia di una disciplina inserita nella legge quadro per il trasporto, dotata, peraltro, di una idoneità prescrittiva del tutto indubbia»: così Cass. Civ., sez. II, 15 aprile 2016, dep. 19 maggio 2017, n. 12679, punto 4.5 del considerato in diritto. In senso conforme T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 13 ottobre 2015, n. 11635, n. 11636 e n. 11637; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 4 settembre 2012, n. 7516; Giudice di pace Milano, sez. III, 20 febbraio 2017. A favore della vigenza delle disposizioni nel testo novellato v. anche Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 261.

²⁸ T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 9 aprile 2013 n. 1898 e 8 aprile 2013, n. 1857, secondo cui «il testo "novellato" dell'art. 3 della legge 15 gennaio 1992, n. 21» doveva essere considerato «non (ancora) in vigore». V. anche Giudice di pace, Milano, sez. III, 18 maggio 2016.

²⁹ Il comma è stato modificato dalla legge di conversione 27 febbraio 2017, n. 19.

ricorre nell'ultima proroga del termine, disposta con la Legge di bilancio 2018³⁰.

Il legislatore, pertanto, ha fornito un'interpretazione del termine per adottare le norme attuative, intendendo che con esso coincide anche il termine di sospensione dell'efficacia delle modifiche legislative disposte nel 2009: in assenza delle norme attuative deve perciò considerarsi sospeso nell'efficacia l'art. 29, c. 1-*quater*, del d.l. n. 207/2008, cioè la disposizione modificatrice della Legge quadro.

Questa complessa vicenda può essere letta come una delle numerose conferme del cattivo stato della produzione legislativa nell'attuale fase storica, in cui le modalità spesso frenetiche e contraddittorie di redazione dei testi normativi sono uno dei principali fattori che contribuiscono alla crisi della certezza del diritto; il legislatore, infatti, prima adotta riforme, ma poi ne posticipa l'entrata in vigore o comunque l'efficacia, senza indicare in modo inequivoco quale sia la disciplina da considerarsi vigente nel lungo periodo transitorio. Si tratta di un chiaro esempio di quella che, con formula efficace, è stata definita come "legislazione precaria"³¹; soltanto con l'undicesima proroga, dopo ben sette anni dalla prima, il Parlamento ha sentito la necessità di chiarire qual è la sorte delle modifiche legislative approvate nel 2009, senza nemmeno riuscire a eliminare ogni dubbio interpretativo, come si vedrà subito.

4. Le ultime pronunce sul caso *Uber*: la permanenza di esiti ricostruttivi difformi

Posto che due disposizioni di rango legislativo del 2017 e del 2018 hanno espressamente precisato che la novella del 2009 deve ancora considerarsi sospesa nell'efficacia, è lecito interrogarsi su quale sia allora la disciplina applicabile: fino a che tale sospensione non scadrà, le disposizioni della legge quadro del 1992 oggetto di modifica potrebbero infatti essere considerate provvisoriamente ripristinate nella loro formulazione originaria, oppure al contrario potrebbero ritenersi più semplicemente sospese. L'alternativa, dunque, è fra la reviviscenza da un lato e l'assenza di una disciplina positiva dall'altro. A seguito dell'entrata in vigore della proroga del termine del 2017, due pronunce giurisdizionali concernenti le vicende del gruppo Uber hanno dato esiti interpretativi radicalmente differenti a tale questione.

Una prima pronuncia del Tribunale di Roma, a seguito di un ricorso *ex art. 700 c.p.c.*, ha stabilito che l'inciso introdotto in sede di conversione deve essere inteso come

³⁰ Art. 1, c. 1136, lett. *b*) della l. 7 dicembre 2017, n. 205.

³¹ Per tale definizione v. il recente studio di E. Longo, *La legge precaria. Indagine sulle trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, il quale nota che «da precarizzazione della legge sta producendo una degenerazione che investe tutto l'ordinamento, perché mette in crisi lo stesso funzionamento delle regole di produzione giuridica prefissate e la garanzia che le regole così formulate siano effettivamente osservate tanto dai soggetti pubblici quanto dagli attori privati, ponendo quindi anche un problema generale sulla trasparenza delle operazioni commerciali che si svolgono sulla base di queste leggi» (26). Sul carattere precario della legislazione v. anche L. Geninatti Satè, *Introduzione a una teoria realista della legislazione*, Torino, 2011, 151 ss.

una interpretazione autentica avente effetto retroattivo: «il legislatore, come desumibile dalle espressioni usate – “conseguentemente”, “si intende” – ha voluto interpretare, quindi con effetto retroattivo, le norme contenenti le precedenti proroghe riguardante il termine di adozione del decreto ministeriale previsto dal d.l. 25 marzo 2010, n. 40, nel senso di ritenere differito, con dette proroghe, anche il termine di efficacia [previsto] dall’art. 29, c. 1-*quater* del d.l. n. 207 del 2008»³².

Gli indici testuali richiamati dal giudice consentono in effetti di poter ritenere che tale disposizione consista nell’interpretazione autentica del legislatore. Disposizioni di questo tipo, come noto, creano dubbi concernenti la loro applicazione retroattiva, poiché incidono *ex tunc* sull’interpretazione di disposizioni previgenti. In verità, mentre la dottrina più risalente tendeva a riconoscere la natura dichiarativa dell’interpretazione autentica, oggi prevale l’opinione che essa consista in una disposizione che vuole indirizzare o limitare l’interpretazione di una diversa disposizione previgente³³.

La decisione prosegue specificando che anche qualora non si ritenga che l’inciso introdotto in sede di conversione sia una norma di interpretazione autentica, al fine di non darne un’interpretazione abrogativa esso dovrebbe intendersi «come nuova sospensione dell’efficacia delle modifiche legislative in questione»³⁴.

Il giudice ha pertanto ritenuto che, successivamente all’entrata in vigore della disposizione introdotta insieme alla penultima proroga, il quadro normativo attualmente vigente consista nella legge n. 21 del 1992 «nella sua formulazione originaria»³⁵. Si ha dunque, secondo questa impostazione, una reviviscenza.

Se si ritiene che quella offerta dal legislatore sia una norma di interpretazione autentica, essa allora deve essere intesa come l’obbligo retroattivo di considerare *ex post* il ritorno in vigore della Legge quadro nel suo testo originario a partire dall’aprile 2009.

Se invece si ritiene che la precisazione circa gli effetti della proroga del termine per l’adozione delle norme integrative abbia carattere innovativo, si avrà una reviviscenza non retroattiva: la (nuova) sospensione di efficacia della disposizione modificatrice si tradurrebbe, secondo questo ragionamento, nella rinnovata vigenza delle disposizioni

³² Così Trib. Roma, sez. IX, ord. 7 aprile 2017.

³³ Cfr. A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003, 184 s. *Contra* R. Guastini, *Le fonti del diritto*, cit., 147 s. Sull’interpretazione autentica, senza pretese di esautività, v. anche A. Anzon (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Torino, 2001; M. Cavino, *L’intenzione del legislatore attuale come fondamento del diritto vivente*, in Id. (a cura di), *Esperienze di diritto vivente. La giurisprudenza negli ordinamenti di diritto legislativo*, I, Milano, 2009, 43 ss. Secondo la giurisprudenza costituzionale, «da norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica [...] non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire “situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo”, in ragione di “un dibattito giurisprudenziale irrisolto” (sentenza n. 311 del 2009), o di “ristabilire un’interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore” (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell’eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale»: così Corte cost., sent. 29 maggio 2013, n. 103.

³⁴ Così Trib. Roma, sez. IX, ord. 7 aprile 2017.

³⁵ *Ibid.* In senso conforme, anche se con motivazione molto più sintetica, v. T.A.R. Molise, Campobasso, sez. I, 9 maggio 2017, n. 167.

modificate nella loro formulazione primigenia a partire dal mese di febbraio 2017.

In ogni caso, in forza della rinnovata vigenza delle disposizioni originarie della Legge quadro sussisterebbe una disciplina puntuale del servizio di noleggio con conducente che – anche se meno dettagliata di quella introdotta del 2009, ancora sospesa – non è rispettata nell'erogazione dei servizi offerti da Uber, tanto che il Tribunale ha inibito l'utilizzo delle relative applicazioni nel territorio italiano.

Uber ha opposto reclamo alla pronuncia, che in tale sede è stata revocata anche in forza di una opposta ricostruzione della vicenda normativa.

In sede di reclamo, infatti, il Tribunale ha fornito una diversa interpretazione della sospensione di efficacia della disposizione modificatrice del 2009 stabilita dall'art. 9, c. 3, d.l. 244 del 2016, sia pure limitatamente al quadro normativo vigente e non affrontando direttamente la questione di quali fossero le norme applicabili fra il 31 marzo 2010 e l'entrata in vigore della disposizione da ultimo richiamata.

Il percorso argomentativo dell'ordinanza dimostra una approfondita conoscenza delle opinioni della dottrina e degli orientamenti della giurisprudenza in tema di reviviscenza e si pone in aderenza all'indirizzo maggioritario. In estrema sintesi, il Tribunale ritiene correttamente che la reviviscenza a seguito di vicende che colpiscono la norma abrogatrice sia un fenomeno eccezionale, «ostandovi la generale non retroattività dell'effetto abrogativo e, dunque, la sua inidoneità a rimuovere la (valida) eliminazione antecedente, oltre che difficoltà di ordine pratico, in relazione al conseguente disordine legislativo, alla non sempre immediata individuazione della legislazione in vigore e al rischio di far tornare ad essere vigenti leggi assai risalenti»³⁶.

Le motivazioni proseguono illustrando come, al di fuori del caso di doppia abrogazione espressa, la reviviscenza possa essere riconosciuta soltanto «qualora all'esito di un'ordinaria attività interpretativa, emergano sufficienti indizi da cui poter desumere che la volontà del legislatore abrogante fosse nel senso di far rivivere, a seguito della eliminazione della norma abrogante, la norma primariamente abrogata»³⁷.

Secondo il Tribunale, questi indizi devono avere particolare pregnanza nell'ipotesi in cui si assista non all'abrogazione, ma alla semplice sospensione di efficacia della norma abrogatrice, come nel caso in esame. La conclusione a cui si giunge è quella che, nella vicenda normativa oggetto del giudizio, manchino indici sufficienti a far ritenere che vi sia una volontà obiettivamente ripristinatoria delle disposizioni della Legge quadro del 1992.

La sospensione di efficacia stabilita nel 2017 della disposizione modificatrice del 2009, pertanto, è «dettata dall'esigenza del legislatore di escludere, durante il periodo preso in considerazione, l'operatività degli obblighi imposti dalle disposizioni sospese, in relazione all'insoddisfazione per la disciplina del servizio di trasporto pubblico locale non di linea risultante dalla l. n. 21 del 1992, così come modificata, e all'obiettivo di perve-

³⁶ Così Trib. Roma, sez. IX, ord. 26 maggio 2017.

³⁷ *Ibid.*

nire ad un nuovo assetto normativo della materia»³⁸. In altri termini, la sospensione di efficacia della novella troverebbe un senso autonomo nel sospendere la disciplina modificata, senza ripristinare o mantenere in vigore quella anteriore. La logica conseguenza è che «la disciplina di settore al momento applicabile va individuata con riferimento alla legge quadro n. 21 del 1992 limitatamente alla parte di essa non interessat[a] dalle richiamate sostituzioni»³⁹.

Pertanto, il Tribunale ha revocato la precedente ordinanza consentendo a Uber di continuare a offrire i propri servizi in Italia.

La ricostruzione operata dal Tribunale di Roma in sede di reclamo si presta ad alcune osservazioni.

È condivisibile l'impostazione per cui non si nega in termini assoluti che la sospensione dell'efficacia possa provocare la reviviscenza. È vero che le ricostruzioni dottrinarie convergono sull'ipotesi della doppia abrogazione espressa e, dunque, sembrano presupporre che la reviviscenza implichi sempre una successione di due atti normativi omogenei e speculari (quindi due abrogazioni); nell'ottica di privilegiare la volontà implicita del legislatore, tuttavia, non si può escludere che il ripristino possa essere determinato dalla sospensione della norma abrogatrice⁴⁰.

La pronuncia da ultimo citata, inoltre, non solleverebbe alcuna obiezione se la sospensione dell'efficacia fosse stata direttamente riferita alle singole disposizioni della legge del 1992 come modificate nel 2009.

La circostanza che la sospensione sia invece riferita alla disposizione modificatrice si pone in modo problematico, perché può essere in realtà assunta quale effettivo indice di una volontà del legislatore di sospendere la modifica in quanto tale (così ripristinando la versione testuale precedente delle disposizioni oggetto di modifica) e non invece quale volontà di sospendere soltanto la disciplina introdotta con la novellazione, tenendo ferma l'abrogazione.

Come si è già descritto, le disposizioni modificatrici hanno un duplice effetto, che è contestuale e sembra inscindibile: esse dispongono l'abrogazione proprio in quanto dispongono la sostituzione di un testo con un altro. In questo senso, la disposizione modificatrice presenta un'affinità con quella meramente abrogatrice. Entrambe, infatti, determinano il proprio effetto in modo istantaneo nel momento in cui entrano

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ In giurisprudenza c'è un importante precedente a favore della reviviscenza "temporanea" per effetto della sospensione di efficacia della norma abrogatrice. Il legislatore aveva disposto il differimento dell'entrata in vigore del Testo unico dell'edilizia in un momento in cui esso era già vigente, seppure da pochi giorni; la giurisprudenza, tentando di salvare la volontà del legislatore, ha interpretato il differimento della vigenza quale sospensione di efficacia, ritenendo che durante tale sospensione ritornassero temporaneamente vigenti le norme abrogate dal Testo unico. Sulla vicenda v. M. Caterini, *Reviviscenza normativa e legalità penale. Il caso del testo unico dell'edilizia*, in *Critica del Diritto*, 2003, 185 ss.; G. Casu, *Il rinvio dell'entrata in vigore del Testo unico sull'edilizia*, in *Notariato*, 3, 2002, 333 ss.; M. Mezzanotte, *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, cit., 692 ss.; L. Degli Innocenti-D. Colucci, *L'entrata in vigore del testo unico dell'edilizia*, in *Cassazione penale*, 2003, 2508 ss.; Id., *Ancora giurisprudenza in materia di entrata in vigore del testo unico dell'edilizia*, *ivi*, 3231 ss.

in vigore; entrambe, pertanto, raggiungono ed esauriscono il loro scopo al momento dell'entrata in vigore.

A rigore, non avrebbero dunque senso interventi successivi del legislatore che dispongano l'abrogazione o la sospensione di efficacia di tali disposizioni; si è visto però come vi sia ormai ampio consenso nel ritenere che l'abrogazione della norma meramente abrogatrice debba essere intesa come la volontà implicita di ripristinare la norma originariamente abrogata, non essendo possibile dare un senso diverso a un intervento del legislatore di questo tipo.

Parimenti, allora, sembra corretto ritenere che la sospensione di efficacia della norma modificatrice determini la sospensione delle modifiche che essa ha disposto – come ha fatto il Tribunale di Roma in sede di reclamo; non sembra però convincente, invece, ritenere che sia oggetto di sospensione soltanto la parte per così dire innovativa, mentre resti salvo l'effetto abrogativo.

Abrogazione e innovazione, infatti, non sono aspetti scindibili nella tecnica propria della disposizione modificatrice, poiché l'una dipende dall'altra: non sarebbe possibile la modifica del testo previgente senza l'abrogazione della sua vecchia formulazione, come specularmente non vi sarebbe abrogazione se non vi fosse una modifica testuale. Se pertanto si privilegia un'interpretazione che salvaguardi la volontà del legislatore e, allora, si ritiene che la sospensione o l'abrogazione della disposizione meramente modificatrice possa avere delle ripercussioni sulle disposizioni da questa modificate (come pure ha inteso la pronuncia del Tribunale di Roma da ultimo citata), escludere la reviviscenza delle disposizioni nel loro testo precedente sembra una conclusione scorretta. Il legislatore avrebbe ben potuto sospendere l'efficacia delle disposizioni modificate nel 2009 indicandole puntualmente nella Legge quadro; proprio la scelta di intervenire sulla disposizione modificatrice dovrebbe allora intendersi quale indice sufficientemente preciso della volontà di revocare (sia pure solo in modo temporaneo) tale modifica, ripristinando così il testo della legge nella sua versione anteriore.

A fronte della insussistenza di indici precisi ritenuta dal Tribunale, infatti, ci si potrebbe chiedere quali altri elementi avrebbero potuto, se presenti, deporre a favore della reviviscenza. Soltanto una dichiarazione espressa, sembra di capire, avrebbe risolto ogni dubbio e permesso il ritorno in vigore delle disposizioni originarie; ma si potrebbe a ciò obiettare che, ragionando così, si dovrebbe giungere a negare ogni ipotesi di reviviscenza ad opera di abrogazioni e sospensioni disposte dal legislatore, ivi inclusa quella di doppia mera abrogazione.

Per quanto si tratti di una pessima tecnica legislativa, idonea a generare incertezza, la scelta di intervenire legislativamente sull'efficacia di norme esclusivamente modificatrici non sembra dunque presentare una qualità diversa dalla scelta di intervenire su disposizioni meramente abrogatrici: in entrambi i casi, la volontà che oggettivamente dimostra il legislatore può essere ricostruita come quella di revocare il risultato ottenuto da tale norma nel momento in cui è diventata parte dell'ordinamento, cioè quello di

ripristinare lo *status quo ante*, la precedente situazione normativa⁴¹.

⁴¹ Per l'equiparazione, ai fini della reviviscenza, del caso di abrogazione di disposizione meramente abrogatrice a quello di abrogazione di disposizioni esclusivamente modificatrici v. la dottrina citata alla precedente nota n. 14; gli autori richiamati si riferiscono all'ipotesi di abrogazione referendaria, ma i ragionamenti sembrano a maggior ragione riferibili anche all'ipotesi di abrogazione legislativa. *Contra* v. la dottrina citata nella precedente nota n. 15.